IL FORO ITALIANO

FONDATO NELL'ANNO 1876 DA ENRICO SCIALOJA
febbraio 1987, I, 402 (estratto)

ERNESTO BETTINELLI

Referendum sul nucleare: tre quesiti, una sola questione? (con Postilla: A prima lettura)

ROMA
SOCIETÀ EDITRICE DEL « FORO ITALIANO »
1987

PARTE PRIMA
GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E CIVILE

I

CORTE DI CASSAZIONE; ufficio centrale per il referendum; ordinanza 13 dicembre 1986; Pres. DE MARTINO; promotori Ronchi ed altri. *Richiesta di referendum abrogativo.*

Legge, decreto e regolamento — Referendum abrogativo — Localizzazione delle centrali elettronucleari — Richiesta — Legittimità — Separazione rispetto ad altre consimili (Cost., art. 75; l. 25 maggio 1970 n. 352, norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sull'iniziativa legislativa del popolo, art. 32; l. 10 gennaio 1983 n. 8, norme per l'erogazione di contributi a favore dei comuni e delle regioni sedi di centrali elettriche alimentate con combustibili diversi dagli idrocarburi, art. unico).

È legittima — riferendosi ad un atto normativo vigente (non abrogato, né dichiarato costituzionalmente illegittimo) ed essendo stato raggiunto e superato il numero di sottoscrizioni valide, a seguito di procedimento di promozione condotto nel rispetto della legge, risultando presentata la richiesta da soggetti legittimati, che hanno proceduto al deposito dei fogli contenenti le firme nel termine di tre mesi dalla data di vidimazione dei fogli medesimi, rispondenti alle caratteristiche di legge ed in ciascuno dei quali era stato riportato il quesito — la richiesta di referendum abrogativo sul quesito, come corretto dall'Ufficio centrale per quanto concerne la numerazione del 13° comma (erroneamente indicato come «terzultimo») dell'art. unico della legge:

«Volete voi l'abrogazione del 13° comma dell'articolo unico della legge 10 gennaio 1983 n. 8: «Norme per l'erogazione di contributi a favore dei comuni e delle regioni sedi di centrali elettriche alimentate con combustibili diversi dagli idrocarburi», comma che reca il seguente testo: «Qualora, entro i termini fissati dall'art. 2, secondo comma, della legge 2 agosto 1975 n. 393, non sia stata perfezionata la procedura per la localizzazione delle centrali elettronucleari, la determinazione delle aree suscettibili di insediamento è effetuata dal C.i.p.e., tenendo presente le indicazioni eventualmente emerse nella procedura esperita»?».

È obbligo inderogabile (e non facoltà discrezionale) dell'ufficio centrale per il referendum provvedere alla concentrazione delle proposte referendarie che rivelino uniformità o analogia di materia, senza che ciò pregiudichi il controllo di ammissibilità sulle medesime riservato alla Corte costituzionale; la quale può esercitarlo sia in riferimento ai quesiti unificati, sia in riferimento ai quesiti separati; ma, nella specie, non si può provvedere alla concentrazione di quesiti referendari eterogenei (sia pure per aspetti accessori rispetto al tema centrale), in quanto la loro unificazione, rilevando un difetto pur marginale di dilemmacità e di chiarezza, potrebbe pregiudicare la possibilità di una risposta univoca da parte dell'elettore.

II

CORTE DI CASSAZIONE; ufficio centrale per il referendum; ordinanza 13 dicembre 1986; Pres. De Martino; promotori Ronchi ed altri. *Richiesta di referendum abrogativo.*

Legge, decreto e regolamento — Referendum abrogativo — Contributi a comuni e regioni sedi di centrali elettriche alimentate da combustibili non idrocarburi — Richiesta — Legittimità — Separazione rispetto ad altre consimili (Cost., art. 75; l. 25 maggio 1970 n. 352, art. 32; l. 10 gennaio 1983 n. 8, art. unico).

È legittima — riferendosi ad un atto normativo vigente (non abrogato, né dichiarato costituzionalmente illegittimo) ed essendo stato raggiunto e superato il numero di sottoscrizioni valide, a seguito di procedimento di promozione condotto nel rispetto della legge, risultando presentata la richiesta da soggetti legittimati, che hanno proceduto al deposito dei fogli contenenti le firme nel termine di tre mesi dalla data di vidimazione dei fogli medesimi, rispondenti alle caratteristiche di legge ed in ciascuno dei quali era stato riportato il quesito — la richiesta di referendum abrogativo sul quesito:

«Volete voi l'abrogazione dell'articolo unico della legge 10 gennaio 1983 n. 8: «Norme per l'erogazione di contributi a favore dei comuni e delle regioni sedi di centrali elettriche alimentate con combustibili diversi dagli idrocarburi», limitatamente ai commi 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10°, 11° e 12° che recano il seguente testo:

comma 1°:

«Con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge e fermi restando gli obblighi previsti dall'articolo 15 della legge 2 agosto 1975 n. 393, l'ENEL è tenuto a corrispondere complessivamente ai comuni nel cui territorio sono o saranno ubicati i propri impianti di produzione dell'energia elettrica, nonché agli altri comuni limitrofi interessati, i seguenti contributi:

a) lire 0.50 per ogni kWh di energia elettrica prodotta con combustibili diversi dagli idrocarburi;

b) lire 0,25 per ogni kWh di energia elettrica prodotta dagli impianti termici convenzionali previsti ad olio combustibile e carbone, dalla data di autorizzazione alla trasformazione dell'impianto a carbone fino a quando l'impianto stesso non sarà alimentato a carbone;

c) lire 0,25 per ogni kWh di energia elettrica prodotta dagli impianti in esercizio o in corso di costruzione alla data di entrata in vigore della presente legge, non previsti per il funzionamento a carbone purché di potenza nominale complessiva superiore a 1.200 MW;

d) un contributo per ciascun kW di potenza nominale degli impianti in corso di costruzione alla data di entrata in vigore della presente legge o che saranno successivamente autorizzati pari a:

lire/kW 8.000 per gli impianti termici convenzionali a carbone;

lire/kW 12.000 per gli impianti elettronucleari;

lire/kW 2.500 per gli impianti o sezioni di impianti autorizzati alla trasformazione a carbone»;

comma 2°:

«L'E.n.el. è altresí tenuto a corrispondere alla regione nel cui territorio sono ubicati i propri impianti di produzione dell'energia elettrica un contributo pari a lire 0,50 per ogni chilowattora di energia elettrica prodotta dagli impianti siti nella regione stessa e alimentati con combustibili diversi dagli idrocarburi ed entrati in esercizio dopo la data del 31 dicembre 1980»;

comma 3°:

«Dai contributi previsti al comma precedente e alla lettera *d*) del primo comma, sono riportati in diminuzione gli oneri sostenuti o assunti dall'ENEL in forza di convenzioni, rispetti-

vamente, con comuni o regioni per la localizzazione e costruzione degli impianti, ad eccezione di quelli previsti dalla legge 2 agosto 1975 n. 393, o da altre disposizioni di legge»;

comma 4°:

«Per gli impianti termoelettrici alimentati ad olio combustibile, non convertibili e non previsti per il funzionamento a carbone e di potenza nominale non inferiore a 1.200 MW, entrati in esercizio dopo la data del 31 dicembre 1980, l'ENEL è tenuto altresí a corrispondere alla regione interessata un contributo *una tantum* pari a lire 8.000 per kW di potenza installata»;

comma 5°:

«Gli importi dei contributi di cui al primo comma, lettera *d*), sono indicizzati sulla base delle disposizioni del secondo comma dell'articolo 15 della legge 2 agosto 1975 n. 393»;

comma 6°:

«Con decorrenza dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale* della delibera del CIPE di cui all'articolo 3, primo comma, della legge 18 marzo 1982 n. 85, al comune nel cui territorio è ubicato il reattore PEC per la sperimentazione di centrali elettriche del tipo avanzato, nonché agli altri comuni limitrofi interessati, l'ENEA è tenuto a corrispondere annualmente — per il tempo e sino al limite di costo di completamento dell'impianto previsti dalla stessa delibera — un contributo complessivo pari al 5 per mille delle spese da sostenere per le opere civili e per la fabbricazione di componenti necessari alla realizzazione dell'impianto»;

comma 7°:

«L'individuazione dei comuni destinatari di detto contributo, nonché la sua ripartizione fra gli stessi, è disposta d'intesa tra le giunte regionali dell'Emilia-Romagna e della Toscana. Ove l'intesa non venga raggiunta, sarà provveduto con decreto del Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato. I termini e le modalità relativi alla corresponsione del contributo sono regolati da apposita convenzione tra l'ENEA e i comuni interessati»;

comma 8°:

«L'individuazione dei comuni destinatari dei contributi e la ripartizione del contributo fra gli stessi, nonché l'accertamento della sussistenza dei requisiti per l'erogazione dei contributi previsti dall'articolo 15 della legge 2 agosto 1975 n. 393, sono disposti con decreto del presidente della giunta regionale»;

comma 9°:

«Nel caso di impianti che interessino comuni o loro consorzi o comprensori siti nel territorio di regioni limitrofe, la ripartizione del contributo verrà effettuata di intesa tra le regioni medesime o, in mancanza di tale intesa, con decreto del Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato»;

comma 10°:

«Il gettito dei contributi di cui alla presente legge sarà destinato dalle regioni e dai comuni alla promozione di investimenti finalizzati al risparmio ed al recupero di energia, all'uso di energie rinnovabili, alla tutela ecologico-ambientale dei territori interessati dall'insediamento degli impianti, nonché al loro riassetto socio-economico, anche nel quadro degli interventi previsti dal piano regionale di sviluppo. Le regioni, inoltre, potranno utilizzare i contributi previsti dalla presente legge per la istituzione e il potenziamento dei servizi di prevenzione sanitaria che si rendano necessari in relazione alla installazione e al funzionamento delle centrali a carbone e nucleari»;

comma 11°:

«Le modalità relative alla corresponsione dei contributi di cui alla presente legge ed alla loro finalizzazione sono regolate da apposite convenzioni tra l'ENEL, le regioni ed i comuni interessati, secondo una convenzione tipo approvata dal CIPE su proposta del Ministero per l'industria, il commercio e l'artigianato, sentita la commissione interregionale di cui all'art. 13 della legge 16 maggio 1970 n. 281»;

comma 12°:

«Dalla data di entrata in vigore della presente legge l'ENEL non può stipulare convenzioni con gli enti locali e con le regioni che prevedano a suo carico oneri finanziari diretti o indiretti aggiuntivi ai contributi di cui al presente articolo e a quelli previsti dalle leggi vigenti»?».

È obbligo inderogabile (e non facoltà discrezionale) dell'ufficio centrale per il referendum provvedere alla concentrazione delle proposte referendarie che rivelino uniformità o analogia di materia, senza che ciò pregiudichi il controllo di ammissibilità sulle medesime riservato alla Corte costituzionale; la quale può esercitarlo sia in riferimento ai quesiti unificati, sia in riferimento ai quesiti separati; ma nella specie, non si può provvedere alla concentrazione di quesiti eterogenei (sia pure per aspetti accessori rispetto al tema centrale), in quanto la loro unificazione, rivelando un difetto pur marginale di dilemmaticità e di chiarezza, potrebbe pregiudicare la possibilità di una risposta univoca da parte dell'elettore.

III

CORTE DI CASSAZIONE; ufficio centrale per il referendum; ordinanza 13 dicembre 1986; Pres. De Martino; promotori Ronchi ed altri. *Richiesta di referendum abrogativo.*

Legge, decreto e regolamento — Referendum abrogativo — Realizzazione ed esercizio di impianti elettronucleari all'estero da parte dell'ENEL — Richiesta — Legittimità — Separazione rispetto ad altre consimili (Cost., art. 75; l. 25 maggio 1970 n. 352, art. 32; l. 18 gennaio 1973 n. 856, modifica all'art. 1, 7° comma, l. 6 dicembre 1962 n. 1643, sulla istituzione dell'Ente nazionale per l'energia elettrica, art. unico).

È legittima — riferendosi ad un atto normativo vigente (non abrogato, né dichiarato costituzionalmente illegittimo) ed essendo stato raggiunto e superato il numero di sottoscrizioni valide, a seguito di procedimento di promozione condotto nel rispetto della legge, risultando presentata la richiesta da soggetti legitti-

mati, che hanno proceduto al deposito dei fogli contenenti le firme nel termine di tre mesi dalla data di vidimazione dei fogli medesimi, rispondenti alle caratteristiche di legge ed in ciascuno dei quali era stato riportato il quesito — la richiesta di referendum abrogativo sul quesito:

«Volete voi l'abrogazione dell'articolo unico, primo comma, della legge 18 dicembre 1973 n. 856, recante «Modifica all'articolo 1, comma 7°, della legge 6 dicembre 1962 n. 1643, sulla istituzione dell'Ente nazionale per l'energia elettrica», limitatamente alle parole: '*b*) la realizzazione e l'esercizio di impianti elettronucleari'?».

È obbligo inderogabile (e non facoltà discrezionale) dell'ufficio centrale provvedere alla concentrazione delle proposte referendarie che rivelino uniformità o analogia di materia, senza che ciò pregiudichi il controllo di ammissibilità sulle medesime riservato alla Corte costituzionale, la quale può esercitarlo sia in riferimento ai quesiti separati unificati, sia in riferimento ai quesiti separati; ma, nella specie, non si può provvedere alla concentrazione di quesiti eterogenei (sia pure per aspetti accessori rispetto al tema centrale), in quanto la loro unificazione, rivelando un difetto pur marginale di dilemmaticità e di chiarezza, potrebbe pregiudicare la possibilità di una risposta univoca da parte dell'elettore.

---

* * *

Referendum sul nucleare: tre quesiti, una sola questione?

1 - La proposta formulata dall'ufficio centrale per il referendum di concentrare in un unico quesito le tre richieste di referendum comunemente definite e conosciute — anche se impropriamente sotto il profilo formale — come «antinucleari» merita simpatia. Tale sentimento nasce dalla immediata constatazione che ai giudici della Cassazione è «scappato» di ragionare secondo buon senso, al pari di molti altri cittadini che giudici non sono. Inutile sottolineare che il parametro del buon senso,

---

Relazione preparata per un convegno (poi . . . revocato) sulla legittimità e ammissibilità dei referendum «antinucleari», che avrebbe dovuto svolgersi a Roma (6 dicembre 1986) su iniziativa dei comitati promotori dei referendum medesimi.

del senso comune, non è quello che deve e può guidare da solo l'attività esegetica degli operatori del diritto, dei giudici in particolare: in uno Stato di diritto il punto necessario e sovente anelastico di riferimento sono i testi normativi (pur se incongruenti e politicamente insoddisfacenti, anche quando non sono né utili, né pratici), nonché la loro interpretazione consolidata in via giurisprudenziale e talora imposta dagli organi di chiusura dell'ordinamento (quale è la Corte costituzionale)

Come mai, allora, i giudici dell'ufficio centrale sono rimasti vittime del senso comune? Come mai l'abito del cittadino ha, di primo acchito, prevalso sull'ambito mentale del giurista nel suo rapporto quasi esclusivo con la norma, assunta come dato inflessibile dinanzi alla realtà?

La risposta sta nei fatti, nella vicenda che ha determinato la promozione delle tre richieste di referendum e nella notevole e, direi, quasi spontanea adesione popolare ad esse. Mi guardo bene dalla tentazione di ripercorrere le tappe di una storia e di emozioni assai note, salvo a sottolineare (ma, forse, inutilmente) un dato assolutamente evidente: dopo i fatti di Chernobyl e, soprattutto, dopo il lacerante dibattito che ha diviso la comunità scientifica, è venuta meno qualsiasi certezza e strategia politica in materia di indirizzo, per cosí dire, energetico. La diversità di opinioni sulla percorribilità della via nucleare ha attraversato, da subito, quasi tutte le forze politiche, fino a provocare repentine inversioni di tendenza. Insomma, sul problema dell'utilizzazione dell'energia nucleare nel nostro paese veniva clamorosamente e manifestamente a interrompersi qualsiasi presunzione di rappresentatività tra istituzioni (rappresentative: parlamento) e società civile, a tal punto che i piani di potenziamento degli impianti nucleari in Italia, elaborati nell'ambito del potere esecutivo e sottoposti al vaglio delle camere subivano, quantomeno, una battuta d'arresto (1).

La questione nucleare diveniva pertanto oggettivamente (e non solo per lo stimolo di qualche gruppo politico o sociale) una questione nazionale. E la via più normale per risolvere questioni di tale portata sembrava a un vasto settore dell'opinione pubblica il ricorso al corpo elettorale, entro termini brevissimi. Personalmente mi dichiarai subito favorevole

---

(1) Si consideri l'ordine del giorno approvato dal senato il 12 giugno 1986, ove, tra l'altro, si «sottolinea l'opportunità di una considerazione complessiva sui diversi aspetti e problemi che l'incidente [di Chernobyl] ha posto anche in termini di scelta di politica energetica del paese» e si impegna il governo «a non assumere prima della conferenza nazionale [sulla sicurezza e politica energetica] ulteriori iniziative in materia di impianti nucleari, compresa l'assunzione di nuovi contratti, che possono pregiudicare le decisioni parlamentari» (*Resoconto sommario* della seduta cit., n. 466, 21 ss.; un ordine del giorno pressoché identico era stato votato in precedenza anche dalla camera dei deputati).

all'indizione di un referendum consul tivo, disposto con legge ordinaria, cercando di dimostrare sia pure con argomentazioni appena accennate la non incompatibilità con il nostro sistema costituzionale di una tale soluzione (2).

A mio avviso, il quesito avrebbe dovuto essere formulato in maniera del tutto chiara, semplice e coincidente con l'andamento delle discussioni del momento: «Siete voi favorevoli all'utilizzazione nel nosto paese dell'energia nucleare ai fini dell'approvvigionamento energetico?». Quesito certamente ampio, giacché il riferimento all'«utilizzazione» assorbe tutte le altre sottoquestioni (3): mantenimento o smantellamento degli impianti in funzione, costruzione, o meno, di altre centrali, importazione dall'estero di energia elettrica prodotta da centrali nucleari. Eppure, quesito estremamente preciso, perché la risposta ad esso sarebbe effettivamente ed univocamente in grado di «consigliare» gli organi a cui compete istituzionalmente di predisporre ed approvare i piani energetici o di correggerli, rispettando, ovviamente, le propensioni popolari emerse dalla consultazione. La quale, in ogni caso, in una (da tutti ammessa) situazione di frattura e di incertezza circa la rappresentatività sulla materia delle camere, consentirebbe loro di recuperare legittimazione.

2. - Questa premessa potrebbe apparire «fuori tema», ma dovrebbe servire a individuare i termini della questione nazionale, che ha motivato l'iniziativa del ricompattato movimento antinucleare. Termini che possono essere felicemente sintetizzati nella formula dilemmatica che ho innanzi riproposto.

Ciò detto, considerata e prevista l'impraticabilità politica di una consultazione popolare siffatta, *extra ordinem* e affidata al senso di responsabilità (nel significato costituzionalistico della parola) dei rappresentanti, ci si è rivolti all'istituto costituito del referendum abrogativo, con il dichiarato e percepito intento di perseguire l'obiettivo politico, ma ben definito, non solo di bloccare la pur parziale opzione verso l'uso del nucleare, ma, se possibile, recedere completamente e tempestivamente da essa. È in questa prospettiva che si sono individuate le norme da proporre all'a-

---

(2) In un'*Opinione, È il governo che può indire un «sondaggio» popolare*, su *Il Corriere della Sera* del 15 maggio 1986.

Improvvisi e pesanti tagli redazionali all'articolo (nonché un'intitolazione assolutamente divergente rispetto al suo originario contenuto) hanno reso necessaria una lettera di rettifica, pubblicata dallo stesso giornale il giorno successivo.

(3) Un referendum consultivo con una pluralità di quesiti a scalare è stato prospettato con una proposta di legge costituzionale dal P.C.I. e dalla Sinistra indipendente. Secondo questo progetto l'elettore avrebbe la possibilità di rispondere positivamente ad una soltanto delle (quattro) opzioni che gli dovrebbero essere presentate (doc. n. 3819, depositato alla camera dei deputati il 5 giugno 1986, a firma Natta e altri).

brogazione popolare, tali che la loro caducazione, prima ancora di modificare lo stato dell'ordinamento, dimostrasse, inequivocabilmente, la volontà del corpo elettorale sulla «questione».

È in questo contesto storico che ai promotori si è posto il problema di quali norme includere nel «pacchetto» di quesiti referendari distinti, eppure manifestamente componenti di un univoco dilemma. Scelta tecnica e pratica, sicuramente; ma anche, e forse più, scelte emblematiche.

Scelta tecnica e pratica: i promotori hanno dovuto tenere ben presenti i limiti imposti, soprattutto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, alla formulazione dei singoli quesiti, dovendo evitare — com'è noto — la proposizione, da un alto, di quesiti recanti una pluralità di domande eterogenee (carenti di una matrice razionalmente unitaria) e, dall'altro, tali da ricadere nelle censure mosse dalla corte stessa con la sent. n. 31 del 1981, secondo cui non possono essere suscettibili di abrogazione popolare quelle norme in materia di energia nucleare che esporrebbero la responsabilità dello Stato italiano verso la CEE (ove ne derivasse l'inevitabile disapplicazione del trattato istitutivo dell'Euratom): responsabilità riservata alla «valutazione politica» (esclusiva) del parlamento (4).

È in questa cornice — davvero un po' stretta — che sono stati ritagliati quesiti, per cosí dire, prudenti, tendenzialmente assai circoscritti, sicuramente monotematici, coinvolgenti norme a valenza strumentale e comunque, formalmente, solo allusivi rispetto alla questione di fondo (energia nucleare - sí/energia nucleare - no). Ma, al tempo stesso, si tratta di quesiti chiaramente sintomatici.

Con il primo quesito si sollecita, infatti, l'abrogazione del procedimento che autorizza in ultima istanza il C.i.p.e. a determinare in via autoritativa le aree suscettibili di insediamento di centrali nucleari.

Con il secondo quesito si punta all'eliminazione degli incentivi monetari previsti a carico dell'E.n.el. (e dell'E.n.e.a.) e a beneficio in varia misura delle località che comunque ospitano impianti per la produzione di energia elettrica, quale che sia il combustibile usato per il loro funzionamento. Cosicché, preso a sé, il tema posto agli elettori potrebbe essere intitolato: la monetizzazione dei rischi, dei riconosciuti disagi e pericoli conseguenti all'installazione di tutti i tipi di centrali elettriche. Lo ha sottolineato Onida nelle deduzioni, depositate per conto dei promotori, contro l'ipotesi di concentrazione dei quesiti proposta dall'U.C.R. Opinione difficilmente confutabile, se si adotta un modo di ragionare parziale. Non può comunque sfuggire che i rischi «pagati meglio» — in base alle norme abrogande — sono quelli derivanti dall'installazione di centrali nucleari (la lettera *d* del 1° comma dell'art. unico l. n. 8 del 1983 prevede, ad esempio, che l'E.n.el. debba corrispondere ai comuni nel cui territorio tali centrali dovessero essere costruite un contributo pari a lire 12.000 per kw, contro le 8.000 per gli impianti termici convenzionali a carbone);

---

(4) In *Foro it.*, 1981, I, 915 ss.

esse sono dunque evidentemente valutate come le più pericolose, anche se certamente non le uniche ad essere reputate tali. Se è vero che la disposizione ha indubbiamente una portata generale (come del resto rileva la sua complessità), essa potrebbe tuttavia prestarsi a qualche considerazione storico-politica per comprendere le motivazioni, se non la *ratio* in senso stretto. Intendo dire che il problema generale della monetizzazione dei rischi derivanti da qualsiasi impianto di produzione dell'energia elettrica si è imposto soprattutto in presenza dell'eclatante rischio nucleare: la sua monetizzazione ha, cioè, comportato la necessità logica di intervenire anche per gli altri rischi, per cosí dire, affini. In questa prospettiva si potrebbe sostenere che anche nel secondo quesito il tema «dominante» è la protezione dello sviluppo nucleare nel paese: gli enunciati proposti al voto degli elettori possono essere anch'essi ritenuti di valore strumentale e allusivi rispetto alla questione complessiva, come sopra definita e percepita dall'opinione pubblica.

Certamente meno allusivo (e più esposto alle censure della Corte costituzionale, ove essa in sede di giudizio di ammissibilità lo esaminasse con i criteri posti a fondamento della sent. n. 31 del 1981 (5)) il contenuto del terzo quesito, che concerne la facoltà dell'E.n.el. di promuovere la costituzione di società o enti all'estero (o assumere partecipazioni nei medesimi) che abbiano come fine la realizzazione e l'esercizio di impianti elettronucleari. Comunque, anche questa domanda potrebbe ragionevolmente essere decodificata e ricondotta nell'ambito della questione «vera» dell'utilizzazione (concetto più vasto rispetto a produzione) dell'energia nucleare nel territorio nazionale, giacché la partecipazione dell'E.n.el. a imprese — come quella appena menzionate — all'estero è diretta, in ultima analisi, all'importazione in Italia di energia prodotta da centrali nucleari o di tecnologie, più o meno avanzate, idonee a migliorare il rendimento degli impianti installati entro i confini nazionali.

3. - Esiste, dunque, tutta una serie di circostanze obiettive e soggettive che consentono ragionevolmente di interpretare le tre richieste di referendum appena ricordate come tre tessere di un unico mosaico. Se poi si volessero cogliere altri elementi, storici e psicologici, quali le dichiarazioni dei promotori e le discussioni tra i medesimi al momento della definizione dell'iniziativa, ancora più manifesto apparirebbe il loro disegno e la graduatoria dei loro obiettivi:

a) Porre la questione «secca» del nucleare civile-sí / nucleare civile-no e appellarsi al corpo elettorale facendo ricorso all'unico strumento di democrazia diretta previsto e garantito dall'ordinamento (cioè il referendum abrogativo) e cercare di adattarlo per il perseguimento del fine che ha dato origine alla mobilitazione.

b) Individuare tra le varie disposizioni, norme e frammenti normativi, interessanti il tema del nucleare, l'oggetto di quesiti omogenei ed estre-

---

(5) Avverso le conclusioni della corte, cfr., tra gli altri, L. CARLASSARE, *Adattamento ordinario e referendum abrogativo*, in *Giur. costit.*, 1981, I, 463 ss.

mamente circoscritti, tali da preservare dal rischio di una censura ad opera della Corte costituzionale. Come ho già sottolineato, da un punto di vista formale e formalistico la redazione di tali quesiti può essere letta come solo allusiva rispetto alla questione di fondo.

Eppure mi pare che sia a tutti evidente che l'eventuale abrogazione popolare delle norme particolari appena richiamate avrebbe una portata assai più ampia: sarebbe il segno di una volontà, per cosí dire con uno *slogan*, «antinucleare», della quale le forze politiche, il parlamento, il governo dovrebbero necessariamente tenere conto, per tornare ad essere sulla questione rappresentativi.

c) Proporre una pluralità di quesiti, e quindi di referendum, anche, e forse soprattutto, per eliminare ancora di più il rischio di pronunce di inammissibilità da parte della corte. Insomma la scommessa, in parole povere, pare questa: almeno uno dei referendum dovrebbe «passare».

È in questa realtà come percepita dall'opinione pubblica, dai firmatari delle richieste (molto probabilmente inconsapevoli — in quanto disinteressati — del valore formale delle singole tessere del mosaico) che i membri dell'U.C.R. sembrano essere stati presi dal senso comune e aver «istintivamente» convenuto che «tutti i suddetti quesiti . . . presentano nei loro contenuti sostanziali una matrice comune, perché involgono nella richiesta forma dilemmatica, implicante univocità di risposta, un problema unitario e si propongono l'unico obiettivo di precludere la possibilità dell'istituzione e del funzionamento delle centrali elettronucleari nel territorio nazionale». E, conseguentemente, hanno proposto la «concentrazione dei tre quesiti suestesi in un unico quesito» (6): pari alla loro somma.

Ma è davvero priva di qualsiasi fondamento giuridico siffatta proposta?

4. - Nelle deduzioni elaborate da Valerio Onida per conto del comitato promotore (*rectius*: dei singoli comitati promotori) si ritiene, in modo affatto perentorio, che essa è «incostituzionale, illegittima e lesiva dei diritti dei richiedenti». A mio avviso, prima di arrivare a conclusioni cosí definitive, occorrerebbe verificare tutte le implicazioni e gli effetti, nelle successive fasi del procedimento, della eventuale concentrazione. In ogni caso, mi sentirei di valutare in via preliminare la proposta con queste parole, certamente generiche: «importante» e «debole». Si tratta ora di motivare e approfondire un simile giudizio.

La proposta è importante dal punto di vista istituzionale, perché implicitamente recupera una concenzione aperta circa l'uso del referendum abrogativo, che sembrava doversi archiviare dopo la famosa sentenza n. 16 del 1978 della Corte costituzionale che — come è noto — ha fortemente ridimensionato e suborbinato l'istituto contemplato dall'art. 75 Cost. al rispetto delle regole (scritte e non scritte) che presiedono al funzionamento di un sistema rappresentativo; il quale si riconosce nell'egemonia o primato dei partiti (e degli indirizzi di maggioranza da questi espressi)

---

(6) Le frasi virgolettate sono, evidentemente, contenute nell'ordinanza del 28 ottobre 1986.

su altri soggetti pur portatori di interessi politici. È, questa, un'impostazione «normalizzatrice» (7), a cui si contrappone un'impostazione «aperta» (che certamente è stata in auge in qualche momento di dibattito e di progettazione legislativa per l'attuazione dell'art. 75) (8), la quale si pone come dichiaratamente agnostica nei confronti delle motivazioni e degli obiettivi politici dei promotori di referendum abrogativi (purché questi si attengano ai limiti formali di cui al disposto costituzionale). In questa prospettiva sarebbe istituzionalmente indifferente se ad essi si ricorre per produrre solo fini ablativi (di mera legislazione negativa) o se l'esito ablativo rappresenta solo un dato formale, un «espediente» per raggiungere più ampi scopi politici o di indirizzo politico, in senso lato. La Corte costituzionale ha più volte riprovato questa tendenza e, quando ha potuto, l'ha anche frenata (9).

Nonostante ciò, se guardiamo all'esperienza delle votazioni popolari fin qui svoltesi in Italia, si può rilevare come emerga «un quadro molto articolato della molteplicità di funzioni e di significati che il ricorso al referendum può assumere nel nostro sistema e ciò sembra confermare come l'istituto referendario nel nostro ordinamento non trovi una configurazione univoca». E, aggiunge l'autore di questa osservazione, «il modello di referendum recepito dalla nostra Costituzione, al di là delle stesse indicazioni del costituente, è tale da consentire che, in relazione ad una serie di variabili, quali la natura dei soggetti che assumono l'iniziativa referendaria, il tipo di questione che ne costituisce l'oggetto, il contesto politico ed istituzionale nel quale di volta in volta il referendum opera, possano mutare tanto la funzione specifica propria dell'istituto (sia della semplice iniziativa, che del referendum vero e proprio) quanto gli effetti, sia normativi che politici che ad esso si ricollegano» (10).

Alla luce di questa constatazione empirica si potrebbe, ad esempio, distinguere tra referendum tematici a percezione immediata, cioè su questioni di significato assai più ampio rispetto al contenuto formale del quesito (divorzio, aborto, finanziamento pubblico dei partiti, caccia, ora il nucleare) e referendum più propriamente normativi, legati cioè più strettamente al quesito formale: a percezione mediata. Una tale classificazione non nasce da considerazioni soltanto di tipo oggettivo, ma anche di tipo soggettivo.

---

(7) Cosí l'ho definita in *Corsi e ricorsi nella progettazione legislativa sul referendum abrogativo*, in *Quaderni costituzionali*, 1985, 306 ss.

(8) Come ho cercato di dimostrare nello scritto sopra cit.

(9) In proposito cfr. A. Baldassarre, *Il referendum abrogativo nel sistema costituzionale: un bilancio*, in *Corte costituzionale sviluppo della forma di governo in Italia*, a cura di P. Barile, E. Cheli, S. Grassi, Bologna, 1982, 478 ss.

(10) P. Beretta, *Il referendum abrogativo negli sviluppi della prassi*, in *Quaderni costituzionali*, 1985, 386.

I referendum «tematici», «di svolta» — si potrebbe anche definirli —, pur se formalmente ad iniziativa di soggetti politici o sociali ben individuati (seppure quasi sempre in rapporto con altri, invitati ad entrare nel «comitato» promotore), raccolgono ed esprimono diffuse ed eclatanti tensioni all'interno della società civile, dell'opinione pubblica, tali da attraversare gli stessi partiti rappresentati in parlamento e rompere (o, quantomeno, sospendere) quei vincoli di lealtà, disciplina, fedeltà che possono sussistere tra gli elettori e i rispettivi partiti. L'adesione a mobilitazioni referendarie di questo genere prescinde quasi totalmente da rapporti o da suggestioni di simpatia o antipatia con gruppi promotori, che vengono «vissuti» sostanzialmente come strumento per esprimere (e per provocare ulteriore) dissenso nei confronti della decisione politica (tradotta in norme legislative) oggetto del quesito. È, questo, un dato certamente empirico, suffragato dai risultati delle consultazioni, quando esse si svolgono (risultati solitamente non concordanti con i voti rappresentati dai partiti che sono interventuti a palesare un orientamento puntuale nella campagna referendaria (11)). Dato che, tuttavia, si avverte in modo palpabile fin dall'inizio del procedimento e che dà modo di affermare se un determinato tema referendario sia o meno questione nazionale.

Diverse le osservazioni che si possono formulare per l'altra categoria di referendum (quelli che ho denominato «normativi»): in questo caso il tema è proposto (e non, quasi semplicemente, raccolto) da soggetti politici, i quali cercano di imporlo — ma quasi mai ci riescono — come questione nazionale. L'adesione faticosa, meno immediata, degli elettori a tali iniziative segnala come qui sia assai rilevante l'identità (e la capacità organizzativa) dei promotori.

La distinzione che ho prospettato non vuole essere meramente sociologica, descrittiva di una situazione di fatto, ma dovrebbe avere anche conseguenze sul piano giuridico, in quanto, in un'ottica non pregiudizialmente ostile e riduttiva dell'istituto del referendum abrogativo, dovrebbe consentire agli oragani di controllo un atteggiamento differenziato: più aperto nel primo caso e più cauto nel secondo. Si può richiamare in proposito un concetto espresso dalla Corte costituzionale, quando ha definito il referendum «genuina manifestazione della sovranità popolare» (sent. n. 16 del 1978 (12)), e affermare che gli organi di controllo nelle loro determinazioni non possono e non dovrebbero mai prescindere dal contesto complessivo che ha dato origine ad una richiesta referendaria. Cosicché, ad esempio, nel giudizio di ammissibilità, la «semplicità», «univocità», «chiarezza», «coerenza», «essenzialità», «inconfondibilità» del quesito (per citare appunto i requisiti che esso deve assumere secondo la giurisprudenza della corte), non possono e non devono essere valutati esclusivamente vivisezionando i termini normativi che formalmente costituiscono la domanda rivolta agli elettori (come il giudice costituzionale ha invece fatto nel caso del referendum sulla caccia, con la assai discutibile sentenza n.

---

(11) Cfr. le pur parziali indicazioni che si possono ricavare da L. Fabris e G. Riccamboni, *Referendum e voto d'opinione. Il caso di Padova*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, 1980, n. 6, 39 ss., spec., 64.

(12) In *Foro it.*, 1978, I, 265.

27 del 1981 (13)); ma, soprattutto, in rapporto al fine, che certamente deve presentarsi come univoco: alla questione che con il referendum si intende affrontare. E, nel caso dei referendum «di svolta», questa indagine è non solo possibile, ma facile: il timore di male interpretare i propositi dei promotori non sussiste e se sussiste è un timore «inventato».

È probabile che referendum di questo tipo, ove producessero effetti abrogativi, potrebbero dar luogo nell'ordinamento a incongruenze formali, lacune o altro. Ma è un problema, anche questo, facilmente risolvibile: proprio perché è univoco il significato politico del voto referendario, spetterà al legislatore positivo (il parlamento) concorrere con il corpo elettorale, legislatore negativo, per dare coerenza normativa alla volontà popolare. È, questa, del resto, un'ipotesi implicitamente, ma chiaramente, ammessa dal troppo trascurato art. 37, ult. comma, l. n. 352 del 1970, laddove riconosce che «il presidente della repubblica . . . su proposta del ministro interessato, previa deliberazione del consiglio dei ministri, può ritardare l'entrata in vigore della abrogazione per un termine non superiore ai 60 giorni dalla data di pubblicazione» dei risultati (ablativi) del referendum. E la relativa brevità di questo termine (60 giorni) si spiega appunto considerando che, dopo un referendum che ha già risolto una questione di fondo, il parlamento, «liberato» dai problemi politici alla medesima sottostanti, deve impegnarsi soltanto in una non lacerante attività tecnico-legislativa; la sua discrezionalità è perciò circoscritta: si tratta di predisporre la disciplina più corretta e coerente con l'intero sistema, tale che dia comunque soddisfazione al «sí» popolare.

Anche l'ufficio centrale, nell'esercizio dei suoi poteri «autonomi» (tali li ha riconosciuti la corte: sul punto *infra*), dovrebbe ispirarsi a un siffatto indirizzo, proprio allo scopo di «rendere compiutamente ed immediatamente intellegibili il genuino e compiuto senso e l'effettiva portata della proposta abrogativa» — per riprendere un'altra affermazione della Corte costituzionale (sent. n. 27 del 1981).

Tra i poteri propri (14), insindacabili dell'ufficio centrale vi è quello, certamente eccezionale, di disporre la concentrazione di quelle richieste di referendum che rivelino «uniformità o analogia di materia». Come è noto, una tale formula è apparsa alla dottrina alquanto criptica, generica, di difficile interpretazione, soprattutto nella parte sottolineata (15). In particolare la parola «analogia» — che nel lessico giuridico ha una

---

(13) In *Foro it.*, 1981, I, 918. Per una critica ai criteri adottati dalla Corte costituzionale nella sentenza, cfr. G. Gemma, «*Omogeneità delle richieste» e referendum sulla caccia: cattiva utilizzazione di un giusto criterio*, in *Giur. costit.*, 1981, I, 1030 ss.

(14) Indicati nel mio scritto citato nella nota 7, 330 ss. Sul punto cfr. anche (critico) A. Pizzorusso, *I controlli di ammissibilità del referendum*, in *Quaderni costituzionali*, 1985, 273 ss.

(15) Cfr. sul punto F. Cerrone, *Ufficio centrale, comitato promotore e concentrazione dei quesiti referendari*, in *Dir. e società*, 1981, 619 ss.; nonché S. Bartole, *Ammonimenti e consigli nuovi in materia di referendum e di aborto*, in *Giur. costit.*, 1981, I, 449 ss.

collocazione abbastanza precisa — ha destato perplessità e incertezze, che sfumerebbero ove si concordasse che tale termine nella fattispecie è stato adottato con riferimento al suo uso comune, certamente vago, approssimativo, come provano le definizioni che si ritrovano nei dizionari: «il rapporto che la mente coglie tra due o più cose che hanno nella loro costituzione, nel loro comportamento, nei loro processi, qualche tratto comune» (16).

Se — come io credo — è proprio questo significato vago, approssimativo, ampio che deve essere tenuto presente per interpretare giuridicamente la locuzione in esame — cioè per ricavare da essa conseguenze pratiche — ne deriva che l'accertamento dell'«analogia di materia», che giustifichi un provvedimento di concentrazione di richieste di referendum, deve essere compiuto non soltanto (e non necessariamente) con riguardo all'oggetto normativo delle medesime, ma con riguardo ad altri elementi, anche di natura soggettiva, che possano risultare determinanti nel contesto storico delle iniziative referendarie.

Tali elementi possono essere: l'identità dei comitati promotori di richieste pur diversificate, il fine che esse complessivamente si propongono in rapporto alla realtà del dibattito e del confronto in atto. Del resto, è poggiando proprio sulla considerazione di tali fattori che nel 1980 l'ufficio centrale ha deciso di non concentrare i referendum in materia di aborto (17). E la Corte costituzionale, da parte sua, commentando — in un non trascurabile *obiter dictum* — l'interpretazione dell'art. 32, ult. comma, seguita dall'ufficio centrale, e criticando, neppure tanto velatamente, il legislatore per la sua eccessiva evasività, ha convenuto che i «rimedi» si affidano anche «alla maturità degli elettori» (sent. n. 26 del 1981). Non è forse, questo, un invito indiretto, ma sufficientemente chiaro, ad applicare l'art. 32 in rapporto alle singole situazioni nella loro concretezza storica?

In altre circostanze e per l'esercizio di altri poteri che l'U.C.R. ha reputato di dover disporre (in ordine alla correggibilità di domande imprecise), la stessa corte li ha ammessi in quanto miranti a «far coincidere forma e sostanza del quesito secondo l'effettiva ed inequivoca volontà dei promotori del referendum» (sent. n. 35 del 1985 (18)). E, cosí pure,

---

(16) Cfr. *Analogia*, voce del *Dizionario enciclopedico italiano*, Roma, 1955, I, 405. Si deve comunque sottolineare che l'ufficio centrale, nell'ordinanza del 15 dicembre 1980 (quando per la prima volta si è posto il problema dell'applicazione dell'art. 32, 4° e 6° comma, l. n. 352/70, relativamente ai referendum — pur di segno opposto — in tema di interruzione volontaria della gravidanza), se ha convenuto che l'espressione «analogia» assume nella disposizione citata «un significato diverso da quello che il termine ha nella teoria dell'interpretazione», ha, però, inteso l'espressione medesima in modo affatto restrittivo, e cioè come «ipotesi di proposizioni legislative coincidenti, benché inserite in corpi normativi distinti» (*Foro it.*, Rep. 1981, voce *Legge*, n. 48).

(17) Con l'ordinanza citata nella nota precedente.

(18) In *Foro it.*, 1985, I, 329.

precedenti affermazioni della corte, pur in funzione restrittiva circa il ricorso allo strumento del referendum, non mi sembrano lontane da questa impostazione: il quesito (cioè il referendum) — si legge nella sentenza «madre» del 1978 — deve essere liberamente e immediatamente percepito dall'elettore, che nella sua scelta di voto non deve subire coazioni psicologiche e nemmeno essere indotto a valutazioni troppo complesse di carattere politico generale, che attengono invece al momento elettorale (sent. n. 16 del 1978). Ebbene, proprio la concentrazione di quesiti su materie che possono essere ragionevolmente valutate analoghe, in presenza di una obiettiva situazione storico-politica, può assolvere ad esigenze di questo tipo: quando il referendum abrogativo assuma il ruolo di consultazione tematica, «di svolta».

5. - Se ho valutato la proposta di concentrazione dell'ufficio centrale come «importante», ho però ammesso che essa è nel contempo «debole». Infatti, si profila semplicemente come atto introduttivo di un procedimento in contraddittorio tra una pluralità di soggetti politici, i cui interessi non necessariamente coincidono con l'esigenza istituzionale di rendere la consultazione «genuina» manifestazione della sovranità popolare. Ad esempio, è certamente vero — come si legge nelle deduzioni elaborate da Onida — che il senso della proposta è quello di accertare l'«intenzione dei promotori», i fini che essi si propongono. Ed è anche vero che le loro dichiarazioni, la loro «difesa» ha (e deve) avere un peso (a mio avviso addirittura condizionante) sulle determinazioni conclusive dell'ufficio centrale medesimo. Ma — è lecito chiedersi — i comitati in questo incidente processuale saranno sempre indotti a rilevare la loro reale indennità, i loro reali obiettivi? Leggendo le argomentazioni, formalmente ineccepibili, dei promotori e quelle del Partito radicale (che pur sostiene le iniziative referendarie, anzi rappresenta una componente del comitato promotore) sorge qualche dubbio, in quanto viene quasi completamente sotterrata la vicenda storica obiettiva che ha portato alla mobilitazione referendaria e ad una cosí vasta adesione dell'opinione pubblica. Cosí, nelle deduzioni redatte per conto del Partito radicale, si scrive che «man mano che ci si addentra nel prendere in considerazione ulteriori conseguenze (della supposta uniformità o analogia tra i referendum), i giudizi divengono sempre più labili e soggettivi. Cosí, non c'è dubbio che solo un giudizio altamente soggettivo può far ritenere che l'abrogazione della norma relativa alla rimessione della decisione sulla localizzazione delle centrali nucleari al C.i.p.e., anziché ad un altro qualsiasi organo ed invece le norme che riguardano i compensi ai comuni più direttamente interessati all'insediamento delle centrali certamente pericolose e dannose per aree estremamente più vaste, come purtroppo fatti recenti hanno dimostrato, sia di per sé espressione null'altro che di una volontà di «inceppare» le installazioni delle centrali nucleari sul territorio nazionale, rispetto alla quale volontà sarebbe da considerare, invece, assolutamente indifferente la conservazione di questo o quel sistema di localizzazione e del compenso del rischio o di altri inconvenienti». Oltre a ciò, si respinge l'ipotesi di accorpamento delle proposte abrogative, notando che «quand'anche fosse incontrovertibilmente comprovata l'identità delle finalità dei proponenti dei tre referendum, esso non potrebbe mai sostituirsi all'eventuale diversa possibile valutazione degli elettori».

Nella stessa direzione concludono anche le deduzioni presentate a nome dei comitati promotori, laddove si insiste che con la concentrazione «si trasformerebbero tre referendum concernenti tre diverse e distinte discipline normative in un unico referendum avente ad oggetto una complessiva politica». E si continua: «Con ciò, però, non solo si realizzerebbe un inammissibile processo alle intenzioni dei promotori e degli elettori che hanno sottoscritto le richieste di referendum, ma si tradirebbe il contenuto obiettivo delle richieste».

6. - Prese di posizioni cosí serrate e — ripeto — cosí lontane dalla «storia», quale è stata percepita dall'opinione pubblica, sono evidentemente il frutto di contingenti preoccupazioni sui possibili effetti preclusivi che una decisione di concentrazione adottata dall'ufficio centrale potrebbe avere sull'ulteriore corso del procedimento. Esplicite in proposito le deduzioni dei promotori, laddove qualificano «alterazione» l'eventuale concentrazione dei quesiti, la quale aprirebbe la strada «ad una declaratoria di inammissibilità del referendum artificiosamente unificato, motivata proprio dalla eterogeneità del quesito e dalla sua portata, a quel punto, di scelta politica generale; declaratoria che discenderebbe, allora, paradossalmente, non già dal contenuto reale delle richieste formulate dagli elettori, ma dal modo improprio e artificioso con cui tali richieste sarebbero state illegittimamente concentrate».

Una simile apprensione, a mio avviso, non ha ragione di essere, giacché si fonda sul presupposto (ritenuto pacifico) che spetti alla Corte costituzionale, successivamente, la delibazione di ammissibilità del quesito unico, disposto dall'ufficio centrale. Se cosí fosse, cadrebbe tutta la giurisprudenza della corte tesa a marcare con nettezza la distinzione tra i poteri alla medesima attribuiti e quelli propri dell'ufficio centrale, tra cui appunto rientra quello di concentrazione di cui all'art. 32, ult. comma, l. n. 352 del 1970. La Corte costituzionale, in particolare, ha ribadito anche recentemente di non «operare» come giudice di secondo grado che possa riformare le decisioni dell'ufficio centrale (sent. n. 35 del 1985). Né si può valutare in tale prospettiva l'ulteriore controllo di ammissibilità esercitato dal giudice costituzionale nel caso in cui l'ufficio centrale si avvalga dell'art. 39 l. n. 352 (come «riscritto» dalla corte con la sent. n. 68 del 1978 (19)), per riformulare (o meglio aggiornare) il quesito, in seguito all'entrata in vigore — prima dello svolgimento della votazione popolare — di una legge che abbia formalmente abrogato le disposizioni oggetto della richiesta di referendum, ma «senza modificare né i principî ispiratori della complessiva disciplina preesistente, né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti». Infatti, anche in questa ipotesi — ed è sempre la corte a sottolinearlo — il potere di trasferimento o di estensione affidato all'ufficio centrale è esercitato in via definitiva; nel merito non è, cioè, sindacabile neppure dal giudice costituzionale, il quale si è quindi riservato un'ulteriore delibazione di ammissibilità esclusivamente dei «nuovi atti o disposti legislativi» inclusi nel quesito (sent. n. 68 del 1978).

---

(19) In *Foro it.*, 1978, I, 1340.

Nel caso di ricorso all'art. 32, ult. comma, l. n. 352 l'ufficio centrale non provvede ad alcuna modifica o integrazione dei quesiti originari, contenuti nelle singole richieste di referendum: che vengono per «analogia di materia» solo concentrate (senza correzioni di sorta) in un'unica domanda ai fini dell'effetuazione di un'unica votazione. Una siffatta decisione si fonda sul riconoscimento della sostanziale omogeneità dilemmatica di quesiti che per questa loro qualità si reputa non ragionevole (inutile, antieconomico) lasciar suddivisi in consultazioni distinte. E questa valutazione è propria ed esclusiva dell'ufficio centrale: non è pertanto soggetta a sindacato ad opera della Corte costituzionale.

7. - A questo punto occorre certamente chiedersi quali effetti può determinare la decisione di concentrazione sul successivo giudizio di ammissibilità. La risposta è piuttosto semplice: sul piano processuale nessuno. La corte — contrariamente a quanto ritengono (o temono) gli avvocati dei promotori — dovrebbe giudicare disgiuntamente le singole originarie richieste di referendum e non il quesito frutto dell'accorpamento operato dall'ufficio centrale. È la legge che testualmente cosí dispone (cfr. l'art. 2 l. cost. n. 1 del 1953: «spetta alla Corte costituzionale giudicare se le richieste di referendum abrogativo . . . siano ammissibili», confermato letteralmente dall'art. 33 l. n. 352 del 1970). Ed è questa l'unica soluzione che effettivamente consente — come precisato più volte dalla giurisprudenza costituzionale — di mantenere separati (non interferenti) i ruoli dell'ufficio centrale e della corte medesima (che, altrimenti, fungerebbe davvero, in questo caso, da giudice di secondo grado, o, meglio, di cassazione). Quindi — ripeto — la corte giudicherà le singole richieste di referendum; ove alcune fossero dichiarate inammissibili, il quesito concentrato dall'ufficio centrale ne verrebbe automaticamente ridotto (una mera operazione di differenza . . .).

Sul piano sostanziale occorre poi ammettere (o supporre) che la preventiva decisione di concentrazione dell'ufficio centrale sarebbe un elemento positivo che la corte non potrebbe ignorare nella delibazione delle singole richieste per quanto concerne il riscontro dell'(eventuale) eterogeneità del loro contenuto. Esse, infatti, sono apparse cosí «chiare», «univoche», «semplici» che l'ufficio centrale ha perfino ritenuto l'opportunità di concentrarle in un unico referendum!

Questa conclusione spiega anche perché la decisione di concentrazione, secondo la l. n. 352 del 1970 preceda il giudizio di ammissibilità: appunto perché (in una prospettiva di *favor referendi*) può condizionare almeno per un aspetto (quello dell'omogeneità delle questioni-tema) il suo esito.

Se questa complessiva interpretazione del procedimento referendario (non solo alla luce delle fonti normative, ma delle stesse fonti giurisprudenziali) venisse accolta si potrebbe riaffacciare, in una concezione meno angusta, la tendenza a recuperare il troppo bistrattato art. 75 Cost., come strumento non marginale di espressione diretta della sovranità popolare. Non solo: si scoprirebbe che il diritto non è necessariamente inconciliabile con la verità storica.

ERNESTO BETTINELLI

Postilla: A prima lettura

Nelle ordinanze che dichiarano la legittimità delle tre richieste di referendum che, per semplicità e per verità storica, si possono identificare come «antinucleari», l'ufficio centrale, in maniera affatto perentoria, conferma che il potere-dovere di concentrazione ad esso affidato dall'art. 32 l. n. 352 del 1970 si configura come «obbligo inderogabile» e non come semplice «facoltà discrezionale» (la stessa affermazione si ritrova nell'ordinanza del 15 dicembre 1980, sopra citata). Con ciò i giudici della Cassazione hanno inteso ribadire la posizione dell'ufficio centrale quale organo giurisdizionale che, nella specie, dovrebbe puramente accertare la sussistenza di dati obiettivi, da cui consegua, o meno, una pronuncia di «concentrazione».

In una simile prospettiva — e per rimarcare ancora di più la sua supremazia — l'ufficio centrale definisce *a contrario* (e questa puntualizzazione manca, invece, nell'ordinanza del 1980) la situazione dei promotori: i quali non possono avanzare alcun «diritto» a mantenere separati i quesiti di referendum l'oggetto dei quali possa essere ritenuto uniforme o analogo. Si ammette che i promotori sono «portatori di interessi costituzionalmente protetti» (come tutti i soggetti politici, si potrebbe aggiungere), ma sempre di interessi si tratta . . . E — notazione anche questa rilevante — si desume dalle tre ordinanze che l'«identità e la portata obiettiva di ogni singola richiesta» non sono di per sé elementi che inducano automaticamente alla distinzione delle eventuali, successive votazioni popolari

In effetti, non necessariamente coincidenti sono gli interessi (politici) dei promotori (e dei sottoscrittori), da una parte, e del corpo elettorale, dall'altra; il quale — per usare un suggestivo (seppure un po' vago) aggettivo adottato dalla Corte costituzionale — deve manifestare la propria «genuina» volontà e sovranità: deve, cioè, essere posto nella condizione di esprimere un voto che, se positivo, mutando lo stato dell'ordinamento, influisca in modo determinante anche sulle sottostanti decisioni politiche (parlamentari).

Una tale proclamazione di principî e di metodo pare, però, un po' fine a se stessa o, quantomeno, a futura memoria, se rapportata al ragionamento che ha spinto l'ufficio centrale ad accogliere in pieno le tesi dei promotori e del Partito radicale, che hanno depositato deduzioni avverso la proposta di concentrazione formulata, con precedente ordinanza, dallo stesso ufficio centrale.

È vero che il convincimento del giudice si forma in un procedimento di contraddittorio [a cui nella specie — secondo l'art. 32, 5° comma, l. n. 352/70 — sono ammessi non solo i promotori, ma pure i rappresentanti dei partiti e dei gruppi politici (parlamentari) che, peraltro, non hanno dimostrato alcun interesse o solo attenzione alla vicenda, se si esclude il Partito radicale che, però, rappresenta una componente dei promotori]. Ma, in questo caso, l'adesione alle argomentazioni degli autori delle deduzioni è, se non ambigua, certamente sofferta . . .

I giudici della Cassazione rimangono dell'avviso che il dilemma sostanziale (quello vero), che è comune a tutte e tre le richieste di referendum e su cui gli elettori potrebbero votare, è nucleare - sí / nucleare - no (il «tema centrale»: cosí viene evocato nelle ordinanze); eppure riconoscono che gli stessi elettori sono formalmente chiamati a decidere anche

su «aspetti accessori», tali da essere comunque sufficienti a rendere «eterogenei» (la locuzione sembrerebbe voler qui significare «pluritematici»: assume, dunque, un valore diverso e più ampio rispetto a quello assegnatole nell'ordinanza del 1980) e, perciò, non accorpabili i singoli quesiti. Ecco che, in un simile contesto, di fronte all'«eventualità, sia pure marginale» che una domanda unificata difetti di «dilemmaticità e di chiarezza», l'ufficio centrale rinuncia alla concentrazione.

Ipotesi, questa, che personalmente continuo a ritenere la più razionale per le ragioni già esposte nello scritto che precede questa postilla: ragioni che si fondano su una ricognizione storica, soggettiva ed obiettiva, dei fatti che hanno provocato le iniziative referendarie. Ragioni che, in ultima analisi, prescindono da fattori e valutazioni «marginali», giacché il loro parametro di riferimento è la «maturità» degli elettori, su cui la stessa Corte costituzionale — come s'è visto — talora ha voluto confidare.

Insomma, l'ufficio centrale aveva innanzi a sé due evidenze: una formale (il contenuto normativo delle singole richieste di referendum) e una storica e sostanziale (il fine che congiuntamente le tre iniziative intendono perseguire). Per un eccesso di garantismo, e sia pure con qualche dubbio ben palesato, ha optato per la prima.

Un altro punto delle tre ordinanze merita di essere segnalato e, anche in questo caso, per la sua approssimazione. L'ufficio centrale «osserva preliminarmente» che una eventuale decisione di concentrazione «non potrebbe giammai pregiudicare il controllo di ammissibilità, di diverso contenuto, riservato alla Corte costituzionale». La quale potrebbe (o dovrebbe?) valutare, in tale ipotesi, sia i singoli quesiti considerati a sé — come originariamente formulati dai promotori —, sia il quesito unificato frutto dell'accorpamento disposto dall'ufficio centrale. In quale ordine? Ci si potrebbe chiedere.

Se l'impostazione *ad abundantiam* prospettata dai giudici della Cassazione fosse valida, sarebbe da ritenersi, in via logica, che la Corte costituzionale dovrebbe in prima istanza delibare sull'ammissibilità del quesito unificato; e soltanto nel caso che lo giudicasse inammissibile (per carenza di omogeneità o di chiarezza) dovrebbe pronunciarsi anche sui singoli quesiti accorpati.

Questa soluzione, però, farebbe inevitabilmente assumere alla Corte costituzionale la posizione del giudice d'appello (*rectius* di cassazione) rispetto all'autonomo potere di concentrazione conferito all'ufficio centrale, giacché le sue determinazioni in proposito (e il ragionamento che le sostiene) risulterebbero sottoposte a sindacato: contraddicendo, pertanto, quei criteri di metodo sulla distinzione dei ruoli tra i due organi, che la stessa giurisprudenza costituzionale ha più volte rimarcato . . . Incertezze e confusioni che sono inevitabili, quando un istituto pur fondamentale come il referendum abrogativo viene abbandonato da un pessimo legislatore alla buona volontà e fantasia delle corti. [E. BETTINELLI].